

PROCESSOS RECENTES DE EXPANSÃO METROPOLITANA E IMPLICAÇÕES SÓCIO-AMBIENTAIS: A EXPERIÊNCIA DE BELO HORIZONTE.

Heloisa Soares de Moura Costa *

O trabalho discute o processo de expansão urbana da Região Metropolitana de Belo Horizonte, Minas Gerais, principalmente a partir dos anos oitenta, buscando situa-lo no contexto mais amplo da produção do espaço metropolitano ocorrido ao longo de várias décadas, porém enfatizando alguns aspectos que singularizam o momento atual. Tais aspectos estão intimamente ligados, por um lado, a mudanças abrangentes nas formas contemporâneas de organização da produção e do trabalho, resultando em mudanças nas necessidades de espaço, particularmente do chamado espaço abstrato e, por outro, nas práticas correntes, exercidas a nível local, pelos diversos agentes de produção do espaço (Lefèbvre, 1993; Gottdiener, 1993).

Neste sentido, traça-se, inicialmente, um breve pano de fundo acerca da estruturação do espaço metropolitano, enfatizando, principalmente, as características diferenciadas de crescimento demográfico e espacial, que deram origem, no passado recente, ao que se convencionou chamar de urbanização periférica, entendida tanto em seus aspectos físico-geográficos, quanto em termos da baixa qualidade sócio-ambiental dos espaços resultantes.

Para discutir as tendências recentes e perspectivas futuras do processo de metropolização, o crescimento populacional na última década é avaliado a partir de alguns resultados do Censo Demográfico de 1991 para os municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

No momento seguinte, são enfatizadas algumas mudanças ocorridas na dimensão espacial da expansão metropolitana recente, a partir de resultados preliminares de uma pesquisa¹ sobre tendências recentes de atuação dos agentes imobiliários, tradicionalmente identificados com a contínua ampliação do espaço metropolitano, bem como sobre o grau de controle exercido sobre esses, pelo setor público. Se, em décadas passadas, os agentes imobiliários podiam ser claramente identificados como os principais agentes de produção desta urbanização periférica, tal situação, por uma série de razões, não aparece com a mesma clareza no momento atual. Entretanto, tal fato ao que tudo indica, parece ter resultado no agravamento das condições de habitabilidade das áreas metropolitanas.

Face à sugestão de crescente pulverização de responsabilidades quanto à produção do espaço metropolitano e tendo como referência as transformações mais amplas esboçadas anteriormente, ressaltam-se as profundas implicações da presente espacialidade metropolitana, tanto em termos da qualidade sócio-ambiental do espaço resultante, quanto em termos das alternativas possíveis para a gestão metropolitana.

* Professora Adjunta do Departamento de Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.

Algumas características da produção do espaço metropolitano :

De modo geral, pode-se dizer que, até o início dos anos oitenta, o processo de formação de grande parte dos espaços metropolitanos brasileiros se caracterizou por um contínuo e acentuado crescimento, tanto em termos demográficos, quanto espaciais. Em termos intra-metropolitanos, tais espaços, longe de serem homogêneos, apresentavam profundas diferenciações qualitativas, expressando, a nível do espaço, o caráter desigual e excludente da sociedade brasileira. Por outro lado, estas diferenciações traduzem, historicamente, as variadas formas de atuação dos agentes que intervêm na produção do espaço urbano, notadamente, o estado, o capital privado e a população.

Assim, principalmente ao longo dos anos setenta, consolida-se um padrão centro-periferia de ocupação do espaço urbano, no qual há um crescente adensamento das regiões centrais mais valorizadas, usualmente via substituição de antigos usos e pela verticalização, com graus variados de controle por parte do poder local, através dos mecanismos disponíveis de planejamento urbano. São estas regiões as maiores beneficiárias dos investimentos públicos (e também privados), onde estão concentrados os principais equipamentos e serviços urbanos, núcleos de comércio e serviços produtivos, meios de comunicação, parte significativa do emprego urbano, bem como a maioria dos espaços de lazer e sociabilidade.

Como contraponto, a expansão horizontalizada do espaço metropolitano se deu principalmente por meio do parcelamento extensivo do solo para fins habitacionais, usualmente fruto da atuação de agentes imobiliários privados, gerando o que convencionou-se denominar "padrão periférico de crescimento urbano". São via de regra "cidades-dormitório", precários espaços de reprodução, desprovidos muitas vezes de atividades econômicas e fontes de trabalho relevantes, de espaços dotados de centralidade, com baixas densidades de ocupação e precárias condições sócio ambientais.

Os elementos geradores da renda fundiária urbana, as formas de intervenção do estado em seus diversos níveis, particularmente na provisão dos chamados meios de consumo coletivo, bem como a implantação de projetos e equipamentos públicos ou privados de grande porte, são alguns dos elementos centrais na compreensão de tais diferenciações, típicas dos processos de produção e apropriação desses espaços metropolitanos brasileiros. Deve-se ressaltar que este padrão centro-periferia não é exclusivo das áreas metropolitanas, uma vez que está presente de forma cada vez mais intensa na maior parte dos núcleos urbanos, inclusive os de pequeno e médio porte. Entretanto, no caso das áreas metropolitanas e aglomerações urbanas, a questão torna-se ainda mais complexa do ponto de vista da gestão destes espaços, já que municípios inteiros muitas vezes desempenham este papel de cidades-dormitório, sem ter, dentro de seu território, atividades econômicas que gerem recursos financeiros e tributários que permitam ao poder local efetivamente atuar nestes espaços.

O caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte ilustra exemplarmente o quadro geral esboçado acima. Pode-se identificar claramente, ao longo de décadas anteriores, a decisiva intervenção pública no sentido da produção das chamadas condições necessárias de produção, principalmente industrial, embora não apenas estas, promovendo a valorização de determinados espaços em detrimento de outros e assim

moldando a expansão urbana subsequente. Nesses processos, situam-se as duas principais direções da expansão metropolitana: à norte, impulsionada pela criação do complexo turístico-urbanístico da Pampulha e pela localização industrial em municípios como Santa Luzia e Vespasiano; à oeste pela consolidação do eixo industrial ao longo da BR-381, abrangendo Contagem e Betim e em processo de expansão. Pode-se dizer que houve uma produção intensiva de espaços para a produção (Costa, 1994), na qual o estado assumiu um papel central e onde setores do capital imobiliário se beneficiaram enormemente ao acompanhar, através do processo de parcelamento, a trajetória da industrialização.

A partir de meados dos anos setenta, principalmente, configura-se um movimento de produção de novos espaços urbanos de importância comparável ao mencionado acima que vinha caracterizando a produção do espaço de Belo Horizonte: trata-se da sistemática produção da periferia por meio dos chamados loteamentos populares. Este processo, que com algumas pequenas diferenças, foi uma constante em várias regiões metropolitanas brasileiras (Chinelli, 1980; Bonduki & Rolnik, 1979; Costa, 1983), nada teve de espontâneo, mas constituiu uma forma específica de atuação de uma fração do capital imobiliário sobre as cidades brasileiras. Em termos espaciais, a conjugação de uma série de elementos, entre os quais o mercado fundiário, os critérios diferenciados de parcelamento do solo nas legislações municipais, a ausência de programas habitacionais públicos, fizeram com que alguns municípios concentrassem esse tipo de ocupação urbana, tornando-se exemplos emblemáticos da urbanização periférica. Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, esse foi o caso de Ribeirão das Neves no final da década de setenta, ou de Ibirité nos anos oitenta.

Embora tal processo tenha tido uma duração relativamente curta, qual seja de aproximadamente uma década, seus impactos se fazem sentir de forma cada vez mais acentuada nas periferias metropolitanas. Isto porque as dimensões quantitativas desta forma de produção do espaço são tão alarmantes quanto as qualitativas, ou seja, foram produzidos espaços de dimensões suficientes para abrigar algumas centenas de milhares de pessoas desprovidos das mais elementares condições de habitabilidade e acessibilidade urbana². Por outro lado, é sobre tal espaço construído que se dá o crescimento urbano subsequente.

Crescimento demográfico e implicações sócio espaciais na década de oitenta:

Em termos demográficos, os resultados do Censo de 1991 apontam inicialmente para uma diminuição na intensidade do crescimento urbano, principalmente metropolitano. Entretanto, tal diminuição se dá com acentuada intensidade nos municípios centrais, enquanto os municípios do entorno das capitais cresceram a taxas substancialmente mais elevadas reforçando a manutenção do chamado padrão periférico de crescimento metropolitano (Baeninger, 1992; Bógus, 1992; Taschner, 1992).

No caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte os municípios mais representativos do processo de expansão periférica dos anos setenta foram aqueles que apresentaram as mais elevadas taxas de crescimento urbano nos anos oitenta (Matos, 1995). A tabela 1, em anexo, reforça tal afirmação, evidenciando a relevância do processo em termos quantitativos. Já a tabela 2 aponta, através do aumento relativo das densidades, a efetiva ocupação destas periferias, em detrimento das áreas centrais. Estas últimas, por sua vez, vem sofrendo um intenso processo de adensamento, muito mais construtivo do

que habitacional, revelando a elitização dos espaços habitacionais centrais, bem como uma progressiva transformação de partes do centro em espaços terciários.

No interior das áreas centrais, adensam-se também, de forma intensa, os espaços de habitação precária representados pelas vilas e favelas³. Neste sentido, o adensamento populacional internamente diferenciado das áreas metropolitanas, na ausência de uma política habitacional ou social de amplo alcance, ao que tudo indica, significa de fato um agravamento das condições sócio-ambientais da população em geral.

As características diferenciadas de crescimento demográfico e espacial identificadas para as áreas metropolitanas na última década, podem também ser observadas, segundo os estudos apontados acima, para as cidades de porte médio e aglomerações urbanas, identificando-se ainda um aumento relativo da importância do crescimento da população urbana destas cidades em relação ao conjunto do país. Pode-se dizer que, em termos de tendências gerais, o grau de urbanização continua a se intensificar, enquanto que acentuam-se as diferenciações intra-urbanas, no sentido de uma crescente segmentação sócio-espacial, muitas vezes identificada com processos de fragmentação destes espaços (Costa, 1995).

Adensamento populacional e expansão metropolitana : uma nova espacialidade na exclusão ?

Apesar da continuidade do processo de periferação, medido em termos de crescimento demográfico dos municípios periféricos, algumas novas características podem ser apontadas, nos anos oitenta, no que se refere à dimensão espacial de tal processo. Assim, a constante expansão física da área urbanizada por meio do loteamento extensivo, típica dos anos setenta, é de certa forma substituída por um relativo adensamento da área já urbanizada. A atuação dos loteadores parece refluir e concentrar-se em desmembramentos e implantação de novas etapas de parcelamentos já existentes. Entre os fatores a influenciar tais mudanças, pode-se mencionar a instabilidade financeira, o aumento do preço da terra, a pauperização da população, ou mesmo uma maior rigidez da legislação urbana (Costa, 1994).

Apesar do uso mais intensivo das áreas urbanas poder ser considerado como um elemento positivo, há muito perseguido pelos instrumentos de planejamento urbano, uma vez que em princípio, propicia um maior retorno do investimento público, neste caso, as evidências sugerem ter havido um adensamento do chamado padrão periférico de ocupação do espaço, ou seja, um adensamento das regiões mais desprovidas de bens e serviços urbanos. Embora carecendo de uma pesquisa mais abrangente e sistematizada que dê conta de avaliar o conjunto do espaço metropolitano, ao que tudo indica, este adensamento das periferias vem se dando de várias formas: pela construção em lotes vagos, pelo aumento do número de domicílios por lote, pelo reparcelamento (formalizado ou não) dos lotes para revenda ou sublocação, ou ainda pela sistemática ocupação irregular de áreas não ocupadas nos loteamentos existentes, sejam elas de lotes ou áreas verdes ou de uso institucional. Todas estas formas sugerem a utilização mais intensiva da terra como estratégia de complementação de renda ou de obtenção de moradia. Em muitos casos, tal adensamento representa um processo de favelização das periferias, sugerindo um acirramento da exclusão sócio-espacial de parcelas crescentes da população metropolitana, já que são praticamente inexistentes quaisquer outras formas de acesso à habitação social.

Por outro lado, já nos anos noventa, começa-se a assistir a novas formas de parcelamento, ou de produção de espaços habitacionais, dirigidos aos setores excluídos do exíguo e elitizado mercado imobiliário formal. Tais formas, buscam através da "criatividade", contornar as exigências urbanísticas mínimas exigidas pela legislação⁴ de forma a poder oferecer um produto acessível à população, mesmo que com o ônus. Uma das fórmulas encontradas na Região Metropolitana de Belo Horizonte tem sido a conjugação do parcelamento de módulos rurais, registrados como tal junto às administrações locais, que são posteriormente divididos em "frações ideais", vendidas à população. O custo da urbanização mais elementar, ou seja, a própria abertura das ruas, é desta forma repassada ao futuro morador. Esta fórmula, assim como tantas outras já (ou a serem) inventadas, reinventam de uma forma muito mais cruel a expansão periférica das décadas anteriores, que parecia aparentemente superada, pelo menos a julgar pelos dados disponíveis sobre parcelamento do solo⁵. Apesar de aparentemente óbvio, é importante ressaltar que algumas das condições anteriores permanecem e se agudizam, particularmente aquelas relativas à carência habitacional e incapacidade de inclusão da população através de políticas sociais urbanas de qualquer natureza.

Comparando-se tais esboços de tendências recentes com os processos anteriores, típicos da periferização/crescimento urbano acelerado da década de setenta, pode-se dizer que no momento presente torna-se muito mais difícil isolar causas, ou mesmo identificar agentes claramente responsáveis por algumas das condições materiais de habitabilidade das cidades brasileiras. Em fases anteriores, parecia possível atribuir claramente, seja a setores do estado, como no caso de algumas reivindicações de movimentos sociais em torno de itens de consumo coletivo, seja a frações do capital imobiliário, como foi o caso dos loteadores, o ônus de algumas das inadequadas condições de vida urbana.

No momento presente, em virtude mesmo da multiplicidade de formas de apropriação do espaço, de inserção no trabalho, ou ainda da velocidade das mudanças que se verificam nestas situações, as possíveis responsabilidades aparecem como mais difusas, portanto com menores possibilidades de se constituírem em interlocutores para a canalização de reivindicações coletivas.

Considerações finais: em busca de perspectivas para a gestão metropolitana.

A partir deste quadro ainda bastante incompleto dos processos recentes de expansão metropolitana, busca-se levantar alguns pontos quanto à gestão destes espaços, ou seja, quanto às possibilidades de transformação das condições apresentadas, pressupondo-se o efetivo envolvimento dos atores, principalmente da população.

Para tanto, é necessário, ainda que nestas considerações finais, introduzir a dimensão das transformações econômicas mais amplas e seus efeitos ainda pouco conhecidos sobre as áreas urbanas. Por um lado, a reestruturação produtiva e tecnológica tende a tornar cada vez mais longínqua a perspectiva da inclusão sócio-econômica e também espacial, através do emprego formal, muitas vezes industrial. Por outro lado, parece haver um movimento generalizado de retirada do estado da área das políticas públicas,

principalmente aquelas que requerem altos investimentos por longos períodos, como seria o caso de intervenções em habitação, saneamento básico, transporte de massa, etc.

Dentro desta perspectiva caberia perguntar qual o novo papel reservado às aglomerações metropolitanas num cenário onde a eliminação da exclusão parece uma impossibilidade? Se a questão da reprodução da força de trabalho vem perdendo centralidade para as análises e as intervenções urbanas, que novos conceitos ou parâmetros o substituem? Se há um aparente desalento por não se encontrar a resposta, ainda assim parece positivo perceber que não há *uma* resposta, mas um conjunto de dimensões que procuram dar conta da complexidade da vida urbana. Nessa perspectiva, a gestão das áreas metropolitanas tem que atender simultaneamente a dois processos que colocam demandas diferentes e muitas vezes antagônicas, "duas divisões de trabalho superpostas", nas palavras de Milton Santos⁶: de um lado deve garantir que a cidade seja competitiva dentro de um circuito dito-globalizado, o que requer alguns tipos de recursos (humanos, materiais, tecnológicos, etc) e de serviços, geralmente concentrados em alguns espaços centrais; e, de outro, dar conta da "outra cidade", dos espaços cotidianos, das carências históricas e das novas demandas geralmente ligadas à esfera da reprodução.

Ao discutir os desafios da nova gestão metropolitana, Ribeiro (1996) se refere à necessidade de resgatar a "totalidade metropolitana", como condição essencial para se pensar formas contemporâneas de gestão. Tais formas teriam que lidar com os processos simultâneos mencionados acima, do global e do local (ou dos locais), assim como com as diversas singularidades de cada um dos locais, ao mesmo tempo que garantisse condições mínimas universais de habitabilidade. Numa perspectiva mais pragmática, teria ainda que lidar com as diferenças, de demandas e de recursos, entre os diversos municípios, a partir de uma visão mais solidária, privilegiando formas consorciadas de tratamento de questões de interesse coletivo, bem como políticas compensatórias, que procurassem minimizar, ao nível da gestão, as diferenças e a fragmentação existentes em termos espaciais.

Tabela 1

CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO NA DÉCADA DE 80
REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Município	População		Taxa anual de crescimento
	1980	1991	80/91
Belo Horizonte	1.780.855	2.048.861	1,28
Betim	84.183	170.616	6,63
Brumadinho	17.964	19.316	0,66
Caeté	30.634	33.440	0,80
Contagem	280.477	448.822	4,37
Esmeraldas	16.206	24.202	3,71
Ibirité	39.970	91.760	7,85
Igarapé	16.563	27.368	4,67
Lagoa Santa	19.508	29.707	3,90
Mateus Leme	18.657	27.029	3,43
Nova Lima	41.223	52.202	2,17
Pedro Leopoldo	29.999	41.586	3,01
Raposos	11.810	14.167	1,67
Ribeirão das Neves	67.257	143.874	7,16
Rio Acima	5.069	7.063	3,06
Sabará	64.204	89.679	3,08
Santa Luzia	59.892	137.602	7,86
Vespasiano	25.049	54.611	7,34

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de 1991.

Tabela 2

VARIAÇÃO NA DENSIDADE DEMOGRÁFICA
REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE
1980-1991

Municípios	1980 (hab/km²)	1991 (hab/km²)	% variação 80/91
Belo Horizonte	5.319,18	6.021,27	13,20
Betim	224,18	455,42	103,15
Brumadinho	28,42	30,50	7,32
Caeté	57,94	62,79	8,37
Contagem	1.680,96	2.688,57	59,94
Esmeraldas	17,17	25,75	49,97
Ibirité	275,98	638,88	131,49
Igarapé	86,50	142,55	64,80
Lagoa Santa	69,73	106,18	52,27
Mateus Leme	48,93	70,21	43,49
Nova Lima	100,58	127,62	26,88
Pedro Leopoldo	98,37	136,35	38,61
Raposos	153,64	184,16	19,86
Ribeirão das Neves	428,52	915,26	113,59
Rio Acima	22,17	30,98	39,74
Sabará	313,44	437,73	39,66
Santa Luzia	175,67	403,77	129,85
Vespasiano	216,85	470,55	116,99
Total	448,39	589,24	31,41

Fonte: FIBGE - Sinopse Preliminar do Censo Demográfico - 1991.

Notas

¹ Trata-se de um projeto de pesquisa em andamento sobre "Tendências recentes da expansão urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte", que busca avaliar, para o momento atual, o novo (?) papel dos agentes imobiliários na expansão metropolitana, tanto em termos quantitativos como qualitativos.

² Uma avaliação mais detalhada deste fenômeno no caso de Belo Horizonte foi feita anteriormente (Costa, 1983). Encontra-se também documentada em diversas publicações técnicas do órgão de planejamento metropolitano, recentemente extinto, o PLAMBEL.

³ Tais afirmações são recolhidas de fontes diversas, inclusive de observações locais. Há necessidade, entretanto de estudos mais sistematizados a partir de tabulações especiais do Censo Demográfico em escalas mais compatíveis com as diferenciações intramunicipais. A título de comparação, trabalhos que vem sendo feitos para o Rio de Janeiro comprovam tais tendências de reforço à segregação e exclusão (Ribeiro, 1996).

⁴ Trata-se da Lei Federal 6766, de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e suas regulamentações a nível metropolitano.

⁵ Técnicos da área estimam que existam hoje (setembro/96) entre 300 e 400 loteamentos irregulares na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Somente a partir de pesquisas diretas seria possível estimar a população envolvida.

⁶ Conferência proferida em Belo Horizonte, no Forum da Cidade, promovido pela Prefeitura Municipal em maio /96.

Referências Bibliográficas

- BAENINGER, R. 1992. "O processo de urbanização no Brasil: características e tendências". In: BÓGUS, L.M.; WANDERLEY, L.E. (orgs). *A luta pela cidade em São Paulo*. São Paulo: Cortez.
- BÓGUS, L.M. 1992. "Urbanização e metropolização: o caso de São Paulo". In: BÓGUS, L.M.; WANDERLEY, L.E. (orgs). *Op. cit.*
- BONDUKI, N. & ROLNIK, R. 1979. "Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho". In: MARICATO, E. (ed). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega.
- CHINELLI, F. 1980. "Os loteamentos de periferia". In: VALLADARES, L.P. (ed). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar.
- COSTA, H.S.M. 1983. *The production of popular residential land developments in Belo Horizonte, Brazil*. Dissertação (mestrado). Architectural Association.
- _____. 1994. "Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte". In: MONTE-MÓR, R.L. (coord). *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/PBH.
- _____. 1995. *Vale do Aço: da produção da cidade moderna sob a grande indústria à diversificação do meio ambiente urbano*. Tese (doutorado). CEDEPLAR/UFMG.
- GOTTDIENER, M. 1993. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: EDUSP.
- LEFÈBVRE, H. 1993. *The production of space*. Oxford: Blackwell.
- MATOS, R.E.S. 1995. *Dinâmica migratória e desconcentração populacional na Macrorregião de Belo Horizonte*. Tese (doutorado). CEDEPLAR/UFMG.
- RIBEIRO, A.C.T. 1996. *Perfil das metrópoles brasileiras: os desafios da nova gestão*. Trabalho apresentado no seminário "A metrópole e seu futuro". Belo Horizonte: SEPLAN/FJP/AMBEL.
- RIBEIRO, L.C.Q. 1996. *Rio de Janeiro: exemplo de metrópole partida e sem rumo ?* Anais do X Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Caxambu: ABEP.
- SANTOS, M. 1990. "Involução metropolitana". In: VALLADARES, L.P., PRETECEILLE, E. (coord) *Reestruturação urbana: tendências e desafios*. Rio de Janeiro: Nobel/IUPERJ.
- TASCHNER, S.P. 1992. "Mudanças no padrão de urbanização: novas abordagens para a década de 90". *Espaço & Debates*, São Paulo, NERU, 12(36):77-90.